

PPP 模式理论阐释及其现实例证^{*}

Theoretical Explanation of PPP Mode and Its Practical Examples

刘 薇

内容提要 政府与社会资本合作模式的运行具有三个重要特征:伙伴关系、利益共享、风险分担。英国和加拿大推广 PPP 模式的相关实践给我国以重要启示。推广运用 PPP 模式,需要加快 PPP 法律法规体系建设;培育契约精神,积极推动法治化契约制度建设;创新金融支持模式,多方合力支持 PPP 机制推广;建立规范系统的监督管理机制,防范财政风险。

关键词 PPP 模式 融资模式 政府购买服务

作者单位 财政部财政科学研究所 北京 100142

Liu Wei

Abstract: The operation of PPP mode has three important features: partnership, sharing benefits and risks. The practices of promoting PPP model in British and Canada brought us important implications. For the promotion and application of PPP mode, we should accelerate the construction of PPP legal system; cultivate the spirit of contract and actively promote the construction of legal contract system; innovate financial support modes and support the promotion of PPP mechanism with efforts from all around; establish standardized and systematic supervision and management mechanism to prevent financial risks.

Key words: PPP mode, financing mode, government purchase service

推广政府与社会资本合作模式 (Public Private Partnership, PPP) 创新对于加快新型城镇化、实现国家治理现代化、提升国家治理能力、构建现代财政制度具有重要意义。在基础设施及公共服务领域通过 PPP 机制引进民间资本、吸引社会资金参与供给,一方面可以减轻政府财政压力,在更好发挥其作用的同时,使社会公众得到更高质量的公共工程和公共服务的有效供给;另一方面将为日益壮大的民间资本、社会资金创造市场发展空间,使市场主体在市场体系中更好地发挥其优势和创造力。然而,地方在推广运用 PPP 模式过程中遇到了诸多障碍。为有效化解地方融资平台债务风险,财政部强调,各级财政部门要鼓励和引导地方融资平台公司存量项目以 TOT(转让-运营-移交)等方式转型为 PPP 项目,但是在化解存量地方债过程中如何对由政府投资的工程和基础设施项目进行估价,以避免国有资产流失,以及如何避免 PPP 模式的滥用等,亟待理论界研究探讨。

一、PPP 模式的理论阐释

PPP 模式的起源可以追溯至 18 世纪欧洲的收费公路建设计划,但

^{*} 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《政府与社会资本合作(PPP)模式及其推广运用策略》。

其在现代意义上的形成和发展,主要归于新公共管理运动中以引入私人部门积极参与为核心内容的公共服务供给的市场化改革。20世纪70年代,英美国家为解决经济萧条情况下财政资金不足问题,积极引入私人部门参与公共项目建设运营,同时将PPP模式运用于公共政策领域,并为规范、推进该模式出台了一系列的政策,极大地促进了公私合作伙伴关系的发展。80年代中期,中等发达国家出现债务危机,为推动经济继续发展,1984年,土耳其提出BOT(建设-运营-转让)的概念并用该方式建设阿科伊核电厂,然后被其他发展中国家效仿。由香港合和实业公司在深圳投资建设的沙头角B电厂项目就是一个典型的BOT项目,随后PPP模式相关的特许经营、运营和维护以及租赁合约等形式都得到了应用,其中以BOT特许经营的应用最为广泛。在新公共管理运动将私人部门引入公共服务领域的基础上,1992年,时任英国财政大臣拉蒙特提出的私人融资计划(Private Financing Initiative, PFI)成为公共服务领域引入市场化竞争后进一步推动政府与私营部门合作的重要模式,并于1997年在全社会公共基础设施领域较全面地推广。20世纪70年代至今,世界各国在城市和区域重大设施的项目上陆续尝试实施PPP模式。PPP模式逐渐成为国际市场上实施多主体合作的一项重要项目运作模式。

(一)PPP的内涵与特征

PPP有多种译法。如公私伙伴关系、公私合作伙伴模式、公私机构的伙伴合作、民间开放公共服务、公共民营合作制等。在欧美和世界上其他地区,尚未达成一致的准确解释,其相关实践正在发展中。

联合国发展计划署(1998)认为,PPP是指政府、营利性企业和非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。通过这种合作形式,合作各方可达到比预期单独行动更有利的结果。合作各方参与某个项目时,政府并不是把项目的责任全部转移给私营部门,而是参与合作的各方共同承担责任和融资风险。欧盟委员会(2003)则认为,PPP是指公共部门和私

人部门之间的一种合作关系,其目的是为提供传统上由公共部门提供的公共项目或服务。美国PPP国家委员会(2002)指出,PPP是介于外包和私有化之间并结合了两者特点的一种公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求。

皮乐逊和麦克彼德(1996)认为,PPP是指公共部门与私营部门之间签订长期合同,由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理,或由私营部门实体代表一个公共部门实体(利用基础设施)向社会提供各种服务的一种模式。阿姆斯特朗认为,PPP是一种合作关系,包括合同安排、联合、合作协议和协作活动等方面,通过这种合作关系来促进公共政策和计划的实行。萨瓦斯认为,PPP从广义上讲是指公共部门和私营部门共同参与生产和提供物品和服务的任何安排。合同承包、特许经营、补助等符合这一定义。^[1]

世界银行认为,PPP是私营部门和政府机构间就提供公共资产和公共服务签订的长期合同,而私人部门须承担重大风险和管理责任。亚洲开发银行将PPP定义为开展基础设施建设和提供其他服务,公共部门和私营部门实体之间可能建立的一系列合作伙伴关系。楼继伟曾指出:“广义PPP是指政府与私人部门为提供公共产品或服务而建立的合作关系,以授予特许经营权为特征,主要包括BOT、BOO、PFI等模式。”狭义PPP与BOT的原理相似,都由“使用者付费”,但它比BOT更加强调公共部门的全过程合作。

从上述众多机构和专家从不同视角给出的PPP概念可看出,尽管对PPP没有形成完全一致的表述,但可发现PPP的一些共同特征:一是公共部门与私营部门的合作,合作是前提,每个概念中都包含合作这个关键词。二是合作的目的是提供包括基础设施在内的公共产品或服务。三是强调利益共享,在合作过程中,私营部门与公共部门实现共赢。四是风险共担。

基于对PPP的认识,并结合上述观点,贾

康、孙洁提出,PPP是指政府公共部门在与非政府的主体(企业、专业化机构等)合作过程中,使非政府主体利用其所掌握的资源参与提供公共工程等公共产品和服务,从而实现政府公共部门的职能并同时也为民营部门带来利益。^[2]其管理模式包含与此相符的诸多具体形式。通过这种合作和管理过程,可以实现在不排除并适当满足私人部门投资营利目标的同时,为社会更有效率地提供公共产品和服务,使有限资源发挥更大的效用。从开阔的视角看,PPP实质上是一种联结全社会内部公共部门、企业部门、专业组织和社会公众各方的准公共品优化供给制度,其现代意义上的形成和发展源自新公共管理运动中公共服务的市场化取向改革。“交易费用理论”和“委托-代理理论”等成为推动这一改革实践的理论力量,并随着PPP的广泛应用和不断深化而在理论层面清晰地呈现出政府和市场从分工、替代走向合作的基本脉络及升级趋势。

从我国实践看,PPP不仅仅是一个新融资模式,还是管理模式和社会治理机制的创新。如果掌握得当,PPP有望成为解决我国城镇化、老龄化等问题的重要机制,并通过以股份制为主的形式与我国大力推进的混合所有制改革创新形成天然的机制性内洽与联通。当然,PPP作为制度供给的创新,其顺利运行和长久发展,特别需要强调现代文明演进中的法治建设和契约精神建设的相辅相成。^[3]

PPP管理模式的运行具有三个重要特征:伙伴关系、利益共享和风险分担。

一是伙伴关系。伙伴关系是PPP的首要特征。它强调各个参与方平等协商的关系和机制,这是PPP项目的基础所在。伙伴关系必须遵从法治环境下的“契约精神”,建立具有法律意义的契约伙伴关系,即政府和非政府的市场主体以平等民事主体的身份协商订立法律协议,双方的履约责任和权益受到相关法律、法规的确认和保护。

二是利益共享。PPP项目一般具有很强的公益性,同时也具有较高的垄断性(特许经营特征)。建立利益共享机制,即政府和社会资本之

间共享项目所带来利润的分配机制是PPP项目的第二个基本特征。PPP项目的标准至少包括两个,即政府公共投资的项目和由社会资本参与完成的该政府公共投资项目,包括建设和运营。PPP项目中政府和非政府的市场主体应当在合作协议中确立科学合理的利润调节机制,确保社会资本按照协议规定的方式取得合理的投资回报,避免项目运营中可能出现的问题造成社会资本无法收回投资回报或者使得政府违约。PPP以“风险共担、利益共享、合理利润”为基准优化利益调节机制^[4],表现为价格的利益分配,一般不宜用涨价方式实现必要的利益调整,需要政府综合考虑以其他方式(如补助方式)作出必要替代。

三是风险分担。伙伴关系不仅意味着利益共享,还意味着风险分担。PPP模式中合作双方的风险分担更多是考虑双方风险的最优应对、最佳分担,尽可能做到每一种风险都能由最善于应对该风险的合作方承担,进而达到项目整体风险的最小化。要注重建立风险分担机制。风险分担原则,旨在实现整个项目风险的最小化,要求合理分配项目风险,项目设计、建设、融资、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担,政策、法律和最低需求风险等由政府承担。

(二)PPP融资模式与其他融资模式的比较

PPP是包括诸如BOT、BT、BOO等与定义相符的诸多形式的管理模式,从项目融资的角度看,PPP与BOT、BT、BOO等可以并列看待。PPP项目是政府与非政府主体就提供公共基础设施或服务签订长期合同,非政府主体在其中承担重要的融资及项目管理责任。PPP项目的特点包括:第一,风险转移。公共部门和私营参与方共同分担风险。政府通过PPP项目将项目建设、融资、运营等风险转移给有管理和承担能力的社会资本参与方(投资方)。值得注意的是,风险最终的承担者仍是政府,因为最终项目归政府所有,所有权是政府的。第二,合作双方通过合同进行风险分配,如果有具体的法律规定,也可作为依据。一般PPP项目合同周期是25~30年。第三,社会资本合作方为公共基础设施

提供资金,或运营该基础设施,或提供公共服务。第四,社会资本合作方希望收回投资并获取合理回报。第五,政府保留承担财产、服务的责任以及终止合同的权利。某些情况下,政府从维护公共利益出发,可以终止合同,当然提前终止合同需要给予社会资本合作方一定的赔偿。第六,可提高公共服务供给效率。

从广义上来说,PPP 融资模式是建立在契约基础上的合作伙伴关系,从世界银行对 PPP 的分类来看,主要包括外包类、特许经营类、私有化类三个体系分类^[5],包括传统的 BOT、TOT、BT 等模式,但不限于这几种模式(见图一)。

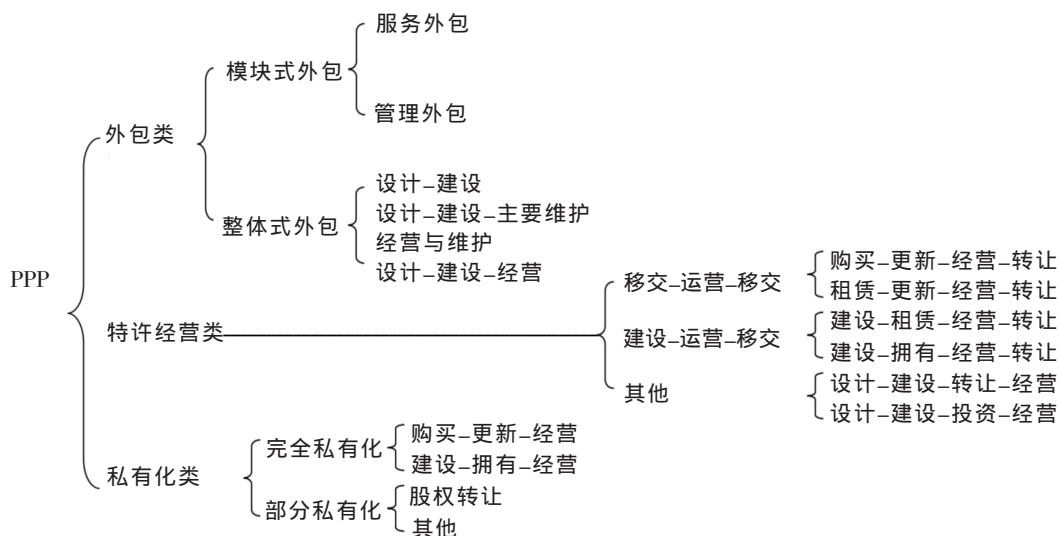
PPP 模式基本的结构并不复杂(见图二,下页),主要由政府授权的公共部门、民营部门、金融机构等组成。当然在实际的操作中会因为项目的不同而涉及更多的参与者,如保险公司、律师事务所、投资咨询公司等。其中 SPV(特殊目的载体)是整个项目运行和融资的核心。

BOT 模式是我国于 20 世纪 80 年代开始在基础设施和市政公用事业领域采用的政府与非政府主体合作的主要模式之一。这里分析其与 PPP 之间的区别与联系。从机制创新的视角看,PPP 管理模式包含 BOT、TOT 等具体的形式,但在实践中又有所区别。PPP 分散了部分风险。与政府直接提供公共品与服务相比,PPP 有助于地方债务的治理。BOT,即建设-经营-转

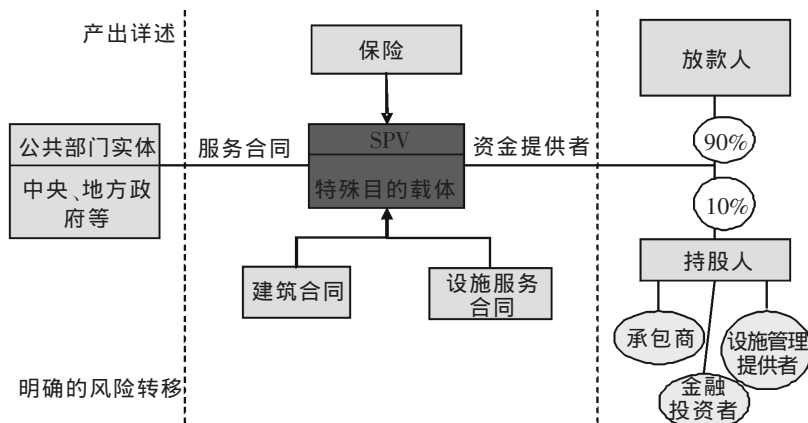
让,是指政府授予私营企业一定期限的特许专营权,许可其融资建设和经营某公用基础设施,在规定的特许期限内,私人企业可以向基础设施使用者收取费用,由此来获取投资回报。待特许期满,私人企业将该设施无偿或有偿转交给政府。从合作关系来看,BOT 中政府与企业更多是垂直关系,即政府授权私企独立建造和经营设施,而不是与政府合作。PPP 的优点在于通过机制安排,在项目初期已实现风险分配,政府承担部分风险,减少私人承担的风险,降低项目融资难度,有助于项目融资成功。当项目发生亏损时,政府与非政府主体共同承担损失。其缺点在于增加了政府与社会资本合作的难度以及包括债务负担在内的潜在风险。BOT 优点在于政府不用去直接投资项目,避免项目投资失败的风险,缺点是投资风险大,特许经营期不确定性风险增加,私营资本可能望而却步,且不同利益主体的利益不同,缺乏协调机制。

二、PPP 模式在我国的发展实践

20 世纪 80 年代,在基础设施、公用事业领域我国就已经出现一些 PPP 项目,其作为一种管理模式登上改革历史舞台与我国城镇化、市场化、国际化步伐加快密不可分。城镇化过程涵盖了包罗万象的基础设施、公共工程升级换代的要求,对于政府产生了较大的财政压力,这种



图一 世界银行关于 PPP 的分类



图二 PPP 的基本结构

现实生活中的财政压力如果上升到理论层面，实际上又包含制度运行成本过高的问题，而市场取向改革和对外开放，恰恰提供了运用市场机制和借助国际经验与国内外资金降低交易费用与综合成本的可能。随着我国城镇化、市场化进程继续推进，全面开放条件下和理论创新指导下服务实践的PPP模式，势必会迎来更大和更广阔的发展空间。

（一）从政策层面看，有关PPP的政策不断完善

20世纪80年代以来，我国积极探讨如何采用BOT方式吸收外商投资于基础设施领域。为规范此类项目的招商和审批，1995年1月，原对外贸易经济合作部发布了《关于以BOT方式吸收外商投资有关问题的通知》，并由此形成了我国最早的PPP相关的政策。1995年6月20日，我国政府公布的《指导外商投资方向暂行规定》《外商投资产业指导目录》以及国家外汇管理局1995年发布的《关于境内机构进行项目融资有关事宜的通知》和原国家计委、国家外汇管理局1997年联合发布的《境外进行项目融资管理暂行办法》对包括BOT项目在内的有关项目融资的问题作出了规定。1995年8月，原国家计委、原电力部、原交通部联合发布了《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》，明确提出了“外商投资特许权项目”这一概念，进一步规范了外商投资特许权项目的相关问题。随着我国加入世界贸易组织，我国对外开

放的步伐进一步加大，同时对于国内基础设施项目中民间资本的引入也更加重视。2001年以后，我国开始出台相关文件在公共基础设施领域向国内民间资本开放。2001年12月11日，原国家计委发布了《关于印发促进和引导民间资本的若干意见的通知》，提出要“逐步放宽投资领域，除国家有特殊规定的以外，凡是

鼓励和允许外商投资进入的领域，均鼓励和允许民间投资进入”，“鼓励和引导民间投资以独资、合作、联营、参股特许经营等方式，参与经营性的基础设施和公益事业项目建设”。2002年12月，原建设部发布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，以正式文件形式确定了允许外资和民营企业同时在供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等市政公用设施项目中公平竞争。2003年10月，党的十六届三中全会指出，“要清理和修订限制非公有制经济发展的法律、法规和政策，消除体制性障碍，放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁止的基础设施、公用事业及其他行业和领域。”2004年4月，原建设部宣布《市政公用基础设施特许经营管理办法》从2004年5月1日起开始施行。2005年2月，国务院发布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，为社会资本进入基础设施产业创造了有利条件。

2010年5月，国务院发布《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，进一步拓展了民间投资的领域和范围，并鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施领域、市政公用事业和政策性住房建设领域、社会事业领域、金融服务领域、商贸流通领域、国防科技工业领域，鼓励和引导民间资本重组联合和参与国有企业改革，推动民营企业加强自主创新和转型升级，鼓励和引导民营企业积极参与国际竞争，

为民间投资创造良好环境,并加强对民间投资的服务、指导和规范管理。2013年11月,党的十八届三中全会提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”。2014年9月,财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》,拓宽了城镇化建设融资渠道,促进了政府职能加快转变,完善了财政投入及管理方式。

随着我国PPP模式发展进程的加快,相关政策不断完善,鼓励了民间资本进入基础设施、公共服务供给的积极性,为PPP模式的规范提供了保障,也为PPP模式的进一步发展奠定了实践上的可行性。

(二)从PPP项目发展情况看,项目数量和价值增长较快

1. PPP项目数量增长较快

我国PPP项目早在1990年就开始实施,截至2011年,据亚行的不完全统计,共有1018个项目采用PPP模式。1990年仅有1个项目采用PPP模式,1992年仅有2个项目,到了1997年达到70个项目采用PPP模式,2002~2008年一直保持较高水平。2007年高达103个项目采用了PPP模式。

2. PPP项目价值

1990~2011年,我国PPP项目总价值为1164亿美元。1997年为最大的一年,2003年、2005年、2006年和2007均保持一个较高的价值水平。这与2003年党的十六届三中全会提出公用事业引入民营资本的决定有关。

3. PPP项目主要分布在三个领域

我国的PPP项目从数量来看,主要分布在三个领域:一是能源,409个项目,占40%;二是水务和污水处理,有375个项目,占37%;三是交通运输,有230个项目,占23%。通信仅有4个项目。

我国PPP项目从价值分布来看,主要集中在四个领域:一是交通运输,占43%;二是能源项目,占37%;三是通信项目,虽然只有4个项目,但项目价值占12%;四是水务和污水处理,占8%。

(三)PPP模式运行实践评述

在我国,PPP模式相关的特许经营、运营和维护以及租赁合约等形式都得到了应用,其中以BOT特许经营的应用最为广泛。1998年后,受东南亚金融危机的影响,我国的PPP项目建设受到一定程度的影响,出现了一个短暂性的低谷。到2003年,随着党的十六届三中全会的召开,“让民营资本进入公共领域”的政策提出使我国PPP项目建设迎来了一个新的高潮。

历经30年的摸索,我国已形成很多利用PPP模式进行公共项目建设的案例。除泉州刺桐大桥、北京地铁4号线项目以外,我国采用PPP模式进行建设的项目还有上海莘奉金高速公路项目、南京地铁1号线南延线项目、南京长江三桥项目等,这些项目大多取得了预期的效果,其形成的经验或教训将成为我国未来进行PPP项目建设的重要参考,也使得我国PPP项目建设在实践上更具可行性。

三、PPP模式的国际经验与启示

从国际经验看,PPP代表着一种公私部门为取得共同的成功而承担巨大风险的关系。重要的是,公共和私营部门共同努力,集中于项目和成果以及共同的长远价值的合作,风险共担,而不是追求自身利益最大化。

(一)PPP的英国实践与经验

英国是较早采用PPP模式的国家,其采用的PPP模式主要分为两大类:一类是特许经营;另一类是私人融资计划。PPP项目中,凡是由使用者付费的称为特许经营;凡是由政府付费的就称为私人融资计划。目前,PPP模式在许多国家都有应用,不同国家所应用的领域与模式也不尽相同。

1. “私人融资计划”

欧盟公共采购指令下的其他契约性PPPs中(而非特许经营中),一般会邀请私人参与方为公共当局执行和管理公共设施项目。这一模式最具典型性的案例是设立“私人融资计划”,即以获取最大化价值的公共服务为基本原则,在公共产品和公共服务(公共设施等)的设计、

建设、维护管理及运营上充分、有效地运用民间资金、技术、知识及管理能力,以民间为主导提供公共产品的运营方式。在这类模式中,并不是采取由工程或服务的使用者支付费用的方式给予私人参与方报酬,而是采取常规的公共参与方支付的方式,支付的费用可能是固定的或者也可能以可变动的方式计算。1992年11月,英国正式发起PFI(在此之前已经在某种程度上使用私人融资),首先在中央政府中运用,后来扩展到地方政府和国民医疗服务制度(National Health Service,由公共部门运营和资助的健康服务)。英国应用PFI的项目涉及的领域非常广泛,在交通运输、卫生保健、教育、文化、行政设施、情报信息、国防等领域均有采用。英国财政部对其国内的PFI/PPP项目有非常详尽的统计。自1992年正式实施PFI以来至2010年2月,英国共完成667个项目的签约,涉及金额560余亿英镑。其中大部分项目都已经完成融资封闭并进入实施运营阶段。英国的PFI项目取得了显著的成效,89%的项目按时完成,没有任何一个项目使政府的建设成本超支。而在引入PFI项目之前,有统计数据表明,70%的项目不能按时完成,73%的项目超出预算。

英国PFI项目运作和政府管制最具规范性和代表性。PFI/PPP这一类复杂公共合同的缔结必须通过政府采购法律规定的基本甄选程序来确定私人部门合作伙伴及其提出的方案。此外,由于PFI/PPP项目具有多样化、创新性、复杂性等特征,针对PFI/PPP项目的甄选程序必须确保相关的甄选标准具有确定性以便进行横向比较,保证竞争性的同时又具有足够的弹性以确保不会让私人部门创新性的解决方案得不到正确的评价而减损PFI/PPP的功能。其中,竞争性对话是被使用的一个新程序,引入该程序是为了给复杂的合同提供更灵活的程序,程序的引入是PFI项目的需求,也是欧盟自身推进欧洲交通基础设施PPP项目发展的政策需求。英国是使用竞争性对话程序的典型国家。英国的竞争性对话程序如表1(下页)所示。表1阐明了竞争性对话在英国与私人融资基础设施项目

有关的实践中经常运作的方式。

值得注意的是,英国非常注重对监管体制进行相应的改革,主要包括完善法律、建立监管机构 and 加强社会监督。英国采购方面的法律根据实际情况不断发展,将PFI/PPP等项目纳入政府采购的规范体系并衍生出以竞争性谈判制度为核心的PFI/PPP法律制度。以竞争性谈判为核心的一系列政府采购规范构成英国PFI/PPP法律制度的核心。

2. PFI的运用形式与基本特点

英国PFI的运用形式主要分为四种类型。一是服务外包模式。私营部门仅仅负责提供公共部门所需的服务,公共部门不需要进一步的资金投入,包括以下几种执行模式:OM(Operate-Maintenance)——运营-维护模式;DB(Design-Build)——设计-建造模式;Turn Key Contracts——交钥匙合同模式。二是基于公共设施的服务承包模式。私营部门负责项目的运营,包括以下几种执行模式:DBFO(Design-Build-Finance-Operate)——设计-建造-融资-运营模式;LDO(Lease-Develop-Operate)——租赁-开发-运营模式;BOT(Build-Operate-Transfer)——建设-运营-移交模式;BOOT(Build-Own-Operate-Transfer)——建设-拥有-运营-移交模式。三是私营部门永久性提供模式。私营部门拥有项目的所有权,包括以下几种执行模式:BOO(Build-Own-Operate)——建设-拥有-运营模式;BBO(Buy-Build-Operate)——购买-建设-运营模式;私营化模式。四是合资公司模式。公共部门和私人部门共同进行项目投资,共同享有项目收益的模式,包括公私合资的股份公司模式、公私联营的公司模式。

归纳起来,英国PFI/PPP的基本特征是:

第一,公共部门与私人部门达成长达15~30年乃至更久的长期的合同关系,约定由私人部门参与提供传统上应当由政府提供的公共物品,特别是需要大量资金和复杂建设技术的道路、桥梁、地铁等基础设施,也包括监狱、公立医院和学校乃至国防等其他方面。

第二,在PFI/PPP合同项下,私人部门根据

表 1 竞争性对话程序(在英国普遍适用的一个方法)

| 公告阶段 | 竞争性对话 在欧盟公报上公告 |
|--|--|
| 选择阶段(或者资格审查阶段) (技术和/或职业能力;经济和财务标准;第 45 条的标准)第 44~52 条 | 相配性 (资格条件) 从符合资格条件的供应商中选择候选人参与投标 |
| 授予阶段(选择最低价或者最具优势的投标[MEAT])第 53 条 | 对话阶段: 例如从 3~6 个参与者中选择框架性建议书(经常没有或有有限的财务信息) 当局选择 2~3 个参与者来递交进一步的建议书 同 2~3 个被选择的参与者之间就建议书展开讨论 被选择的 2~3 个参与者递交详细的财务和技术建议书 如果需要的话,进行进一步的讨论 由这 2~3 个投标者递交最终投标书 澄清、补充或者微调最终投标书 选择最低价的投标书或 MEAT(并且告知所有的投标者) |
| 投标后阶段 | 同“首先投标者”进行澄清和确认的阶段 |
| 静止阶段 | √ |
| 签订合同阶段 | √ |
| 合同签订之后阶段 | 合同授予公告 |

情况可能负责设计、建造、融资、运营和管理有关项目资产以按照合同中设定的标准和数量提供公共产品或者服务。

第三,公共部门负责识别所需的公共产品和服务并订立明确的标准,根据该标准甄选私人部门合作伙伴,并根据私人部门对合同项下义务的履行情况,即是否按照预先的质量及数量标准提供了公共产品和服务,向私人部门支付相应费用。

第四,私人部门设计、建造、融资、运营和管理有关项目资产并提供公共服务和产品的成本及期待的投资收益将通过公共部门支付的费用得到补偿,最终项目资产的所有权根据合同约定可以继续由私人部门保有或者移交至公共部门。

第五,通过将提供公共产品和服务有关的风险在公共部门和私人部门间分担,PFI/PPP 最终的目的是利用私人部门的资金、技术和管理的优势并借助市场竞争的作用确保公共产品和服务的采购更加物有所值,保证公众和纳税人的利益。

为降低项目风险,提高公共部门权益,保证项目的成功率,英国将 PFI 进一步改进为新型私人融资(PF2)。两者最大的区别是在 PF2 中私人部门对基础设施不再运营,同时提高特殊目的公司(SPV,是针对项目而设立的一个特殊目的公司,通常称为项目公司)的注册资本金,政府持有一定股权。

(二)PPP 的加拿大实践与经验

加拿大是国际公认的 PPP 运用最好的国家之一。2013 年上半年,加拿大 PPP 国家委员会委托 VISTAS 咨询公司就加拿大 2003~2012 年实施的 PPP 项目对就业、收入和税收等方面的经济影响进行了评估。2013 年 12 月,《加拿大 PPP 十年经济影响评估报告(2003~2012)》(以下简称《报告》)发布。

《报告》认为 PPP 模式在加拿大得到了各级政府的大力支持,发展良好。加拿大 PPP 市场成熟规范,项目推进有力,各级采购部门经验丰富,服务效率和交易成本优势显著。1991~2013 年,加拿大启动 PPP 项目 206 个,项目总价值超

过 630 亿美元,涵盖全国 10 个省,涉及交通、医疗、司法、教育、文化、住房、环境和国防等行业。

2008 年,加拿大政府组建了国家层级的 PPP 中心,即加拿大 PPP 中心。该中心是一个国有公司,专门负责协助政府推广和宣传 PPP 模式,参与具体 PPP 项目开发和实施。在推广和实践 PPP 方面发挥了积极重要作用。同时,加拿大政府还设立了总额 12 亿美元的“加拿大 PPP 中心基金”,为 PPP 项目提供占投资额最高 25% 的资金支持。截至 2013 年第一季度,该基金已为加拿大 15 个 PPP 项目提供资金支持近 8 亿美元,撬动市场投资超过 33 亿美元,成效显著。加拿大各级政府在制定基础设施规划方面表现积极,不断完善 PPP 项目采购流程。《报告》指出,十年间,加拿大 PPP 项目的建设、运营与维护提供了广泛的就业机会,有效增加了国民收入、国内生产总值和各级政府税收,从多方面对经济发展起到了积极作用。

2003~2012 年,加拿大共有 121 个 PPP 项目完成了融资方案,进入建设或运营阶段。《报告》从直接、间接和诱发性影响(指直接或间接的就业者花费工资收入产生的影响)三个方面,分析和评估了这些项目对就业、国民收入、国内生产总值与经济产出四个经济指标的影响。

从 PPP 项目运营周期看,在建设阶段,PPP 为建筑、供水、电力、项目管理和工程等行业直接创造就业机会,同时拉动原材料生产、机械和设备制造等相关行业。2003~2012 年,121 个 PPP 项目在建设过程中的资本投入共计 384 亿美元,创造了 37 万个等效全职就业岗位,拉动国民收入增长 230 亿美元,对加拿大国内生产总值贡献超过 338 亿美元,提高经济产出 682 亿美元。各行业中,值得关注的是,医疗保健行业的贡献最大,直接吸引了资本投入 178 亿美元,创造了 10 万个等效全职就业岗位,带来了国民收入 63 亿美元,对国内生产总值的贡献达 81 亿美元。

PPP 项目运营与维护阶段的资金投入和效益产出也十分可观。121 个 PPP 项目在 10 年间的运营与维护投入共计 128 亿美元,创造等效

全职就业岗位 14 万个,拉动国民收入增长 92 亿美元,对加拿大国内生产总值贡献超过 143 亿美元,提高经济产出 238 亿美元。各行业中,仍然是医疗保健行业的贡献最大,直接花费运用与维护费用 49 亿美元,创造了 3.9 万个等效全职就业岗位,带来了国民收入 31 亿美元,对国内生产总值的贡献达 35 亿美元。

《报告》提出,这 121 个 PPP 项目在建设、运营与维护阶段,累计创造了 52 万个等效全职工作岗位,带动国民收入增长 322 亿美元,对加拿大国内生产总值贡献超过 480 亿美元,提高经济产出 920 亿美元。对经济的影响体现在直接影响、带动供应链上相关产业发展产生的间接影响,以及因创造就业带来收入增加产生的诱发性影响等。

PPP 项目也是联邦和省级政府税收收入的主要来源之一。2003~2012 年,PPP 项目相关企业和员工缴纳的税收总额约为 75 亿美元,其中,联邦政府取得税收收入近 52 亿美元,省级政府取得税收收入超过 23 亿美元。这些 PPP 项目减少了政府资金投入,在顺利完成项目目标的基础上实现了物有所值^①。根据省级采购主管部门评估,2003~2012 年,121 个 PPP 项目的融资方案实现的物有所值价值约 99 亿美元。

从实践看,PPP 模式对加拿大国家、地区和城镇的经济发展与进步起到了积极的催化作用。面对基础设施老化、人口增长与预算限制等挑战,加拿大政府借助 PPP 模式整合、利用市场主体的资金、专业技能和经验,在政府资金有限的情况下,有效扩大了基础设施投资总额和公共服务范围,使民众生活质量得到切实改善。具体表现为:通过 PPP 项目,数百万加拿大民众享受到了快捷的交通环境、先进的医疗服务、完备的市政设施、优质的公共教育和可靠的司法系统,以及音乐、体育等文化娱乐场所,与此同时,减少了交通拥堵、意外伤害和疾病造成的损失和浪费,提高了劳动者素质和教育水平,改善了

^①PPP 项目的物有所值评估是指比较公共基础设施项目中采用 PPP 模式的成本和采用传统公共项目实施模式的成本,两者之间的差值称为物有所值。

社会治安和公共安全,从而促进了加拿大整体社会的生产效率和质量。

(三)经验和启示

第一,各国非常重视立法支持。制定完善的法律、法规是私营部门资本进入基础设施和公共服务供给领域的保障。PPP项目不仅投入大,而且期限长,私营部门资本在进入这样的项目时会考虑进入后的风险,如果没有相应的法律、法规作为保障,就会成为其进入基础设施的障碍。由于PPP涉及面较为广泛,建议应由全国人大制定政府与社会资本合作的基本法,以提高社会资本参与的积极性,进而推动我国PPP项目的发展。

第二,对PPP加强管理。从国际经验看,通过PPP模式建设基础设施和公共工程是一个成熟的模式,但是PPP模式具有复杂性,这个复杂性的主要表现是一个拟采用PPP的项目必然涉及多方利益,如公众利益、投资者利益、公共部门利益等,如何协调多方利益是成功实施PPP的关键所在。要想成功实施PPP模式,必须建立一个较为行之有效的保障机制。从英国、澳大利亚等国家推广PPP的经验看,政府应通过设立相应的管理部门来加强对PPP项目的管理。英国是由设立在财政部下的基础设施局负责PPP项目的实施,该局负责出台PPP的政策,同时也对基础设施项目进行审批,决定是否采用PPP模式。

第三,给予相应的政策支持。PPP项目离不开政府给予的多方面的政策支持,如财政、税收、金融政策等。对于采用PPP模式的项目应当给予相应的政策支持,只有有了明确的政策支持,才能吸引更多私营部门的资金投入到公共工程项目。一个PPP项目都有一个较长的周期,不同的时期会需要不同的政策支持,如一个基础设施项目在建设期、运营期和转让期都分别需要不同的税收政策给予相应的支持。

第四,重视世界金融机构的PPP经验。应当积极借鉴世界各国经验,特别是借鉴世界金融机构的宝贵经验,加强与其的合作。如世界银行在PPP方面已经积累相当多的宝贵经验与成

果,目前亚洲开发银行在积极推广PPP模式,积极借鉴、吸收这些机构已经取得的宝贵经验与成果,有助于提高我国PPP模式的成功率,有效促进城镇化进程、转变政府职能。

四、我国PPP模式的推广运用策略

推广运用PPP模式,是我国促进经济转型升级、推进新型城镇化建设的必然要求,也是加快转变政府职能、提升国家治理能力的机制创新,更是深化财税体制改革、构建现代财政制度、完善现代市场经济体系的重要内容;同时,也是公共部门对契约理念的尊重和对契约约束力的认同,有助于全社会契约精神的培育。

无论从国际经验还是国内发展实践看,PPP模式发展潜力巨大。从项目投资情况看,2013年我国PPP项目的累计总投资为1278亿美元,和同类型新兴市场比尚有较大的差距。2013年新增的PPP投资额仅为7亿美元,而2013年城投债的发行量则高达9512亿元,若PPP模式成功替代城投主导的融资模式,其发展空间巨大。从企业方面看,30多年来,民营企业的资金力量越来越雄厚,且希望在PPP模式下拓宽新的发展空间。PPP项目适合一些偏好于取得长期、预期性高的稳定回报的企业,这类企业实际上在现实生活中为数可观。从环境看,PPP模式所体现的共赢、多赢的机制,从决策层到财政部门,再到地方政府层面的相关各方,越来越得到认同。在工业化、城镇化、市场化、全球化、信息化进程中,以PPP模式推动社会资本、民间资金与政府间的互动与有效合作,有着十分广阔的前景。

具体而言,推广运用PPP模式需着重考虑以下方面:

(一)加快PPP法律法规体系建设

PPP概念下的新型公私合作模式客观上要求高度的法治化、规范化和追求契约精神。在我国推进PPP的进程中,应当特别注重现代文明进程中的法治建设、契约精神培育。党的十八届四中全会已对我国全面推进依法治国作出顶层设计,“法治化”与PPP的机制创新正好形成紧

密联系,客观上对法治化程度低的现实问题提出了迫切的改革要求。

实践中,PPP项目的运作是非常复杂的,完备的合同体系和良好的争议解决协调机制是项目长期顺利进行的重要保障。PPP项目通常投资额巨大、合作周期长,在运营期间会经历政府官员交替,为使民间资本、社会资金不受到不公平的待遇和不确定性的压力影响,需要通过法律法规来规范和实现保障。同时,由于BOT等PPP项目的最终资产属于政府所有,法律同样也会保护政府最终所得到的资产的完整性。因此,在PPP创新和发展中,必须加快法律法规建设,争取先行完善政府制度约束。同时注重制定法律、法规保障非政府主体的利益。公共产品与服务项目通常前期投资额高、回报周期长、影响项目的因素多、收益不确定性大,非政府主体在参与这些项目时会考虑进入后的风险。如果没有相应法律、法规来保障非政府主体利益,PPP模式就难以有效推广。只有通过立法等形式,对非政府主体利益予以保障,才能吸引更多民间资本进入。现阶段,相关部门已开始制定法律法规和相关政策,应继续大力推进,按照党的十八届四中全会精神,为我国PPP机制的长效运行奠定良好的法治基础。

PPP模式在我国已运行相当长的时间,但还缺乏国家层面的制度,由于部门法规的层级较低,地方性的或行业性的管理办法或规定权威性不够,在实践中的指导意义值得担忧。急需制定统一的基础性、规范的法律体系,明确界定部门之间的分工、协调、审批、监管等诸多问题,以及对PPP项目的立项、投标、建设、运营、管理、质量、收费标准及其调整机制、项目排他性、争端解决机制,以及移交等环节作出全面、系统的规定,促进PPP机制的健康发展。

进一步完善现有的法律法规对PPP项目的支撑。从实际情况看,PPP项目由政府和社会资本构建合作关系的本质特征,要求对相关的国家和地方各个层级的政策融会贯通,这是达成PPP项目合作协议、维护政府和社会资本双方合法权益的法律基础所在。此外,司法保障体系

规范PPP项目也非常重要。

(二) 培育契约精神,积极推动法治化契约制度建设

除法律法规体系的保障外,PPP项目的实施还需要培育契约精神。“契约”一词来自拉丁语 contractus,所指是契约交易,在西方发源较早,后伴随宗教传播逐渐形成契约意识。PPP运行中强调的契约精神,实际上是其置身于政府与非政府主体合作的经济行为中所强调的自由、平等、互利、理性原则。这是对传统的政府单纯行政权力意识的一种冲破,要求形成以“平等民事主体”身份与非政府主体签定协议的新思维、新规范。PPP模式中,政府部门、私人部门和公众之间存在多重契约关系:第一,政府部门与公众之间存在契约关系,这种契约关系以政治合法性为背景,以宪法为框架,由政府宪法范围内活动为公众提供公共产品与服务,针对公众的需求履行承诺。第二,政府部门与私人部门之间形成契约关系,这种契约关系以双方就具体项目或事项签订的合同为基础,由政府部门与私人部门通过合作来提供公共产品与服务。第三,参与PPP的非政府的企业和专业机构、社会组织之间形成契约关系,在PPP总体契约中承担公共产品与服务的供给,回应公众的诉求。PPP直观形式上主要关注的是后两层契约关系,尤其重要的是第二层。作为制度供给的创新,PPP更广泛的发展应以法治化的较高水平为前提,以诚信的商业文化和契约精神为铺垫。必须清醒认识PPP所带来的挑战与风险,各级政府需要加强自身的制度约束,提高对契约精神和契约约束力的认同,引导全社会培育契约精神。

(三) 创新金融支持模式,多方合力支持PPP机制推广

一方面,财政部应加快推进完善PPP融资支持政策。一是设立中央财政PPP融资支持基金,考虑通过债权、担保、股权等形式,为难以获得市场融资的PPP项目提供资金支持。在项目开发成功之后,由投资人把前期垫付的费用补偿回来,回到资金池里面,相当于资金得到循环

利用。二是尽快制订完善现有专项资金管理办法,将PPP项目纳入支持范围。三是建立PPP项目投资交流机制。

另一方面,金融机构要积极创新融资管理方式和融资产品,以更好地匹配PPP项目的融资需求。运用商业银行贷款、信托、基金、项目收益债券、资产证券化等金融工具,建立多元化的项目融资渠道,根据项目建设内容匹配相适应的融资方式,降低融资成本,提升资本运作效率,发挥PPP模式的优势。

(四)建立规范系统的监督管理机制,防范财政风险

PPP项目的监督管理不同于一般项目的管理。PPP项目都是公共投资项目,涉及公共利益,政府要维护公共利益,对项目的全周期运行负有监管责任。地方政府在PPP模式中,既是履约的一方,又是监管方,对非政府主体参与方的利润进行调节,代表公共利益的同时保证非政府主体参与方能够得到合理收益。

运用PPP模式推进公共服务项目的供给,必须要考虑的是如何防范财政风险。当前的预算方法采用的是收付实现制的分项预算,仅是提供关于当前收入和支出的相关数据,这些数据并不能完全说明资本融资和资本支出,也不能体现公共服务提供的全部信息。大的改革方向是预算方法采用权责发生制。近期财政部已经就《政府会计准则——基本准则(征求意见稿)》向社会公开征求意见,积极推进编制权责发生制的政府财务报告,有助于强化政府对PPP项目的监管职责。至少当前应考虑运用国际公共会计准则32号(IPSAS 32)的原则对包括BOT在内的PPP项目进行监管,以防范财政风险。国际公共会计准则32号是国际公共部门会计准则委员会于2011年10月发布的《服务

特许权协议:授予方及年度改进标准准则》。服务特许权协议指授予方和运营方之间的约束性协议。在该协议下,运营方代表授予方使用服务特许资产提供公共服务,协议期间内,运营方提供的服务获得补偿。公共部门在遵循IPSAS32的条件下,PPP的资产负债必须进入政府的资产负债表而不是进入企业的资产负债表来反映。当PPP项目服务的内容、对象和价格确定,且政府在合同期满后拥有这个项目的经营权,譬如BOT,或政府拥有PPP的控制权后,该项目的资产和负债就应该反映在政府的资产负债表上。在政府付费条件下,一方面,减少政府资产负债表中的现金,另一方面,减少应付给开发商的应付账款;而在用户付费条件下,一方面,减少政府会计报表中的应计收入,另一方面,减少应付给开发商的应付账款。因此,IPSAS32使得政府采购事项基于收付实现制基础上,真实反映了政府相关部门的资产、负债水平,从而为政府管控财政风险提供了可靠的会计信息。**Reform**

参考文献

- [1](美)E.S.萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002年,第105页
- [2]贾康 孙洁:《公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能》,《财政研究》2009年第10期,第2~10页
- [3]贾康 苏京春:《PPP:制度供给的伟大创新》,《经济学家周报》2014年12月28日
- [4]贾康 孙洁:《公私合作伙伴关系理论与实践》,经济科学出版社,2014年,第43页
- [5]世界银行:《1999~2000年世界银行发展报告》,中国财政经济出版社,2000年,第21页

(责任编辑:莫远明)